

Predmet C-256/23

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

20. travnja 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

11. travnja 2023.

Tužitelj:

Europska agencija za kemikalije (ECHA)

Tuženik:

Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.

Broj predmeta RN 7 K 19.925

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (Upravni sud Bavarske u Regensburgu, Njemačka)

U upravnom sporu

Europska agencija za kemikalije (ECHA)

[omissis]

– tužitelj –

[omissis]

protiv

Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.

[omissis]

– tuženik –

[omissis]

uz sudjelovanje:

Regierung von Niederbayern (Vlada Donje Bavorske, Njemačka)

kao predstavnik javnog interesa

[omissis]

zbog

potraživanja upravnih pristojbi u skladu s Uredbom o naknadama REACH

sedmo vijeće Bayerisches Verwaltungsgerichta Regensburg (Upravni sud Bavorske u Regensburgu) donijelo je bez rasprave

11. travnja 2023.

sljedeće

rišenje:

I. Postupak se prekida.

II. U skladu s člankom 267. UFEU-a Sudu Europske unije upućuju se sljedeća prethodna pitanja:

1. Treba li članak 94. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1907/2006, u skladu s kojim se odluka Agencije može osporavati u postupku pred sudom Europske unije, tumačiti na način da se u postupku može osporavati i izvršnost odluka Agencije?

2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje: treba li članak 299. prvi stavak UFEU-a tumačiti na način da se ne primjenjuje samo na akte koje su donijeli Vijeće, Komisija ili Europska središnja banka, nego i na odluke Europske agencije za kemikalije kojima se određuje plaćanje upravne pristojbe?

3. U slučaju potvrđnog odgovora na drugo pitanje: treba li članak 299. drugi stavak UFEU-a tumačiti na način da se upućivanje na pravila građanskog postupka koja su na snazi u državi članici ne odnosi samo na postupovna pravila, nego i na pravila o nadležnosti?

Obrazloženje:

I.

Postupak se odnosi na pravo na plaćanje upravne pristojbe za registraciju u skladu s Uredbom (EZ) br. 1907/2006.

Tužitelj je agencija Europske unije sa sjedištem u Helsinkiju. Tužitelj je nadležan za upravljanje tehničkim, znanstvenim i upravnim aspektima Uredbe (EZ) br. 1907/2006 te za njihovu provedbu.

Uredba (EZ) br. 1907/2006 sadržava odredbe o povećanju konkurentnosti kemijske industrije u Europskoj uniji te o zaštiti zdravlja ljudi i okoliša od rizika koje mogu uzrokovati kemikalije.

Na proizvođače i uvoznike kemikalija primjenjuje se obveza registracije u skladu s Uredbom (EZ) br. 1907/2006. Za registraciju treba platiti upravne pristojbe i naknade čiji se iznos utvrđuje u skladu s Uredbom (EZ) br. 340/2008. Iznos upravnih pristojbi ovisi o veličini poduzeća.

Tuženik je 16. studenoga 2010. tužitelju podnio registracijsku dokumentaciju (br. registracije: 01-2119485821-32-0037) te se kao mikro poduzeće pozvao na pravo na smanjene naknade i upravne pristojbe.

Tužitelj je 2013. provjerio tuženikove navode o veličini poduzeća. U tom pogledu tužitelj je dopisom od 31. svibnja 2013. napomenuo tuženiku da mala i srednja poduzeća imaju pravo na smanjenje naknada i pristojbi. U tu svrhu obvezna su predložiti dokaze o veličini poduzeća. Bez tih dokaza nije moguće smanjenje.

Tužitelj je 20. studenoga 2013. donio odluku SME (2013) 4439 i dostavio je tuženiku. U toj odluci tužitelj je utvrdio da tuženik nema pravo na smanjenje upravne pristojbe. Stoga je potrebno naplatiti dodatnu upravnu pristojbu u iznosu od 9950,00 eura. Ta odluka sadržavala je uputu o pravnom lijeku, u skladu s kojom tuženik u roku od dva mjeseca od primitka odluke može podnijeti tužbu sudu Europske unije.

Dopisom od 22. studenoga 2013. tužitelj je tuženiku dostavio račun najavljen u odluci SME (2013) 4439 kojim je zahtijevao plaćanje upravne pristojbe u iznosu od 9950,00 eura s dospelom 22. prosinca 2013.

Dopisom od 22. prosinca 2013. tužitelj je podsjetio na nepodmireno dugovanje. Kao datum dospelosti tada je naveden 20. veljače 2014.

Tuženik nije platio ni upravnu pristojbu niti je podnio tužbu sudu Europske unije protiv odluke SME (2013) 4439 od 20. studenoga 2013.

Tužitelj je 15. svibnja 2019. podnio tužbu Bayerisches Verwaltungsgerichtu Regensburg (Upravni sud Bavarske u Regensburgu), u kojoj od tuženika zahtijeva plaćanje iznosa od 9950,00 eura.

II.

Relevantne odredbe prava Unije nalaze se u:

članku 274. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na temelju Ugovora iz Lisabona, koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009. (pročišćena verzija objavljena u *Službenom listu Europske unije* (SL 2016., C 202, str. 1..)), kako je posljednji put izmijenjen Aktom o uvjetima pristupanja Republike Hrvatske i prilagodbama Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o funkcioniranju Europske unije i Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (SL 2013., L 300, str. 22.) s učinkom od 1. srpnja 2013., u daljnjem tekstu: UFEU

Sporovi u kojima je Unija jedna od stranaka nisu na osnovi toga izuzeti iz nadležnosti sudova država članica osim kada je nadležnost dodijeljena Sudu Europske unije Ugovorima.

članku 288. UFEU-a

- 1. Radi izvršavanja nadležnosti Unije, institucije donose uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja.*
- 2. Uredba ima opću primjenu. Obvezujuća je u cijelosti i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.*
- 3. Direktiva je obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima.*
- 4. Odluka je u cijelosti obvezujuća. Odluka u kojoj je određeno kome je upućena, obvezujuća je samo za njih.*
- 5. Preporuke i mišljenja nemaju obvezujuću snagu.*

članku 299. UFEU-a

- 1. Akti Vijeća, Komisije ili Europske središnje banke kojima se nameće novčana obveza, osim ako se ona nameće državama, izvršivi su.*
- 2. Izvršenje je uređeno pravilima građanskog postupka koja su na snazi u državi na čijem se državnom području ono provodi. Nacionalno tijelo, koje vlada svake države članice odredi u tu svrhu i o tome obavijesti Komisiju i Sud Europske unije, prilaže odluci potvrdu o izvršivosti, pri čemu se ne zahtijeva nikakva druga formalnost osim provjere vjerodostojnosti odluke.*
- 3. Kada se na traženje zainteresirane stranke ove formalnosti ispune, ta stranka može pristupiti izvršenju u skladu s nacionalnim pravom upućujući predmet neposredno nadležnom tijelu.*
- 4. Izvršenje se može suspendirati samo odlukom Suda Europske unije. Međutim, ispitivanje pravilnosti u postupku izvršenja u nadležnosti je sudova dotične države.*

članku 74. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ (SL 2006., L 396, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 23., str. 3. i ispravak SL 2017., L 135, str. 46.), u daljnjem tekstu: Uredba br. 1907/2006

1. *Pristojbe iz članka 6. stavka 4., članka 7. stavka 1. i 5., članka 9. stavka 2., članka 11. stavka 4., članka 17. stavka 2., članka 18. stavka 2., članka 19. stavka 3., članka 22. stavka 5., članka 62. stavka 7. i članka 92. stavka 3. utvrđuju se u uredbi Komisije koja će biti donesena do 1. lipnja 2008. u skladu s postupkom iz članka 133. stavka 3.*

2. *Pristojba se ne plaća za registraciju tvari u količini od 1 do 10 tona ako registracijski dosje sadrži potpune informacije iz Priloga VII.*

3. *Pri određivanju strukture i iznosa pristojbi iz stavka 1. uzima se u obzir posao koji Agencija i nadležno tijelo trebaju izvršiti na temelju ove Uredbe i određuju se tako da prihod od tih pristojbi zajedno s ostalim izvorima prihoda Agencije na temelju članka 96. stavka 1. bude dovoljan da se pokriju troškovi pruženih usluga. Kod određivanja pristojbi za registraciju uzima se u obzir posao koji se može izvršiti na temelju glave VI. U slučajevima iz članka 6. stavka 4., članka 7. stavaka 1. i 5., članka 9. stavka 2., članka 11. stavka 4., članka 17. stavka 2. i članka 18. stavka 2., pri određivanju strukture i iznosa pristojbi uzima se u obzir količinski raspon tvari koja se registrira. Za malo i srednje poduzetništvo se u svim slučajevima određuje umanjena pristojba. U slučaju iz članka 11. stavka 4., pri određivanju strukture i iznosa pristojbi uzima se u obzir jesu li informacije dostavljene zajedno ili odvojeno. U slučaju zahtjeva iz članka 10. točke (a) podtočke xi., pri određivanju strukture i iznosa pristojbi uzima se u obzir posao koji mora izvršiti Agencija u vezi s procjenom obrazloženja.*

4. *U Uredbi iz stavka 1. utvrđuju se uvjeti pod kojima se određeni dio pristojbi ustupa nadležnom tijelu relevantne države članice.*

5. *Agencija može naplatiti naknadu i za druge pružene usluge.*

članku 94. Uredbe br. 1907/2006

1. *Odluka Žalbene komisije odnosno – u slučaju odluka kod kojih ne postoji pravo žalbe – odluka Agencije može se osporavati u postupku pred Prvostupanjskim sudom ili Sudom EZ-a, u skladu s člankom 230. Ugovora.*

2. *Ako Agencija ne donese odluku, može se pokrenuti postupak zbog propuštanja djelovanja pred Prvostupanjskim sudom ili Sudom EZ-a, u skladu s člankom 232. Ugovora.*

3. *Agencija je dužna poduzeti potrebne mjere u skladu s presudom Prvostupanjskog suda odnosno Suda EZ-a.*

članku 13. Uredbe Komisije (EZ) br. 340/2008 od 16. travnja 2008. o naknadama i pristojbama plativima Europskoj agenciji za kemikalije u skladu s Uredbom (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) (SL 2008., L 107, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 25., str. 283.), u daljnjem tekstu: Uredba (EZ) br. 340/2008

1. *Fizička ili pravna osoba koja smatra da ima pravo na smanjenu naknadu ili pristojbu u skladu s člancima 3. do 10. obavještava o tome Agenciju pri podnošenju prijave za registraciju, podataka za ažuriranje registracije, zahtjeva, drugih prijava, izvješća o reviziji ili žalbi za koje se plaćaju naknade.*

2. *Fizička ili pravna osoba koja smatra da ima pravo na oslobađanje od naknade u skladu s člankom 74. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 obavještava o tome Agenciju pri podnošenju prijave za registraciju.*

3. *Agencija u svako doba može zahtijevati dokaze o ispunjavanju uvjeta za smanjenje ili naknada ili pristojbi ili za oslobađanje od plaćanja naknade.*

4. *Ako fizička ili pravna osoba koja tvrdi da ima pravo na smanjenje ili oslobađanje od plaćanja neke naknade ne može dokazati da ima pravo na takvo smanjenje ili oslobađanje, Agencija zaračunava puni iznos naknade ili pristojbe, kao i administrativnu pristojbu. Ako je fizička ili pravna osoba koja tvrdi da ima pravo na smanjenje već platila smanjenu naknadu ili pristojbu, ali ne može dokazati da ima pravo na to smanjenje, agencija zaračunava ostatak do punog iznosa naknade ili pristojbe, kao i administrativnu pristojbu. Stavci 2., 3. i 5. članka 11. primjenjuju se mutatis mutandis.*

Relevantne odredbe nacionalnog prava glase kako slijedi:

članak 101. Grundgesetza für die Bundesrepublik Deutschland (Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke) od 23. svibnja 1949. (BGBl., str. 1.), kako je posljednji put izmijenjen Zakonom od 19. prosinca 2022. (BGBl. I., str. 2478.), u daljnjem tekstu: GG

1. *Nisu dopušteni izvanredni sudovi. Nikome ne smije biti oduzeto pravo da mu sudi zakonom ustanovljeni sud.*

2. *Sudovi za posebna područja mogu se uspostaviti samo zakonom.*

članak 17.a Gerichtsverfassungsgesetz (Zakon o sudbenoj vlasti), u verziji objavljenoj 9. svibnja 1975. (BGBl. I., str. 1077.), kako je posljednji put izmijenjen člankom 5. Zakona od 19. prosinca 2022. (BGBl. I., str. 2606.), u daljnjem tekstu: GVG

1. *Ako sud pravomoćnom odlukom proglasi dopuštenim sudski postupak koji je pokrenut pred njim, drugi sudovi vezani su tom odlukom.*

2. *Ako je pokrenuti sudski postupak nedopušten, sud to utvrđuje po službenoj dužnosti nakon saslušanja stranaka i istodobno upućuje spor nadležnom sudu pred kojim je sudski postupak dopušten. Ako je nadležno više sudova, spor se upućuje sudu koji odabire tužitelj ili podnositelj zahtjeva ili, u slučaju izostanka odabira, sudu koji odredi predmetni sud. Rješenje je u pogledu sudskog postupka obvezujuće za sud kojem je upućen spor.*

3. *Ako je pokrenuti sudski postupak dopušten, sud to može utvrditi prije provedbe postupka. Treba odlučiti prije provedbe postupka ako jedna od stranaka osporava dopuštenost sudskog postupka.*

4. *Rješenje u skladu sa stavcima 2. i 3. može se donijeti bez rasprave. Ono se mora obrazložiti. Protiv rješenja može se podnijeti neposredna žalba u skladu s odredbama poslovnika koji se primjenjuje u konkretnom slučaju. Stranke mogu podnijeti žalbu protiv rješenja visokog zemaljskog suda vrhovnom sudu Savezne Republike samo ako je ona dopuštena u rješenju. Žalbu treba dopustiti ako je pravno pitanje od temeljne važnosti ili ako se odluka suda razlikuje od odluke vrhovnog suda Savezne Republike ili zajedničkog vijeća vrhovnih sudova Savezne Republike. Vrhovni sud Savezne Republike vezan je dopuštenošću žalbe.*

5. *Sud koji odlučuje o žalbi protiv odluke ne ispituje je li pokrenuti sudski postupak dopušten.*

6. *Stavci 1. do 5. primjenjuju se mutatis mutandis na sudove nadležne za građanske sporove, obiteljske stvari i stvari dobrovoljne sudske nadležnosti.*

članak 40. Verwaltungsgerichtsordnung (Zakon o upravnim sudovima), u verziji objavljenoj 19. ožujka 1991. (BGBl. I., str. 686.), kako je posljednji put izmijenjen člankom 1. Zakona od 14. ožujka 2023. (BGBl. I., 2023., br. 71), u daljnjem tekstu: VwGO

1. *Postupak pred upravnim sudom može se pokrenuti u svim javnopravnim sporovima koji nisu ustavnopravne prirode ako se ti sporovi saveznim zakonom izričito ne dodjeljuju nekom drugom sudu. Javnopravni sporovi u području prava savezne zemlje također se mogu zakonom savezne zemlje dodijeliti drugom sudu.*

2. U slučaju prava imovinske prirode koja proizlaze iz zadiranja javnih tijela u neimovinska prava osobnosti u svrhu općeg dobra i iz stjecanja posjeda na temelju javnog prava te u slučaju prava na naknadu štete koja proizlaze iz povrede javnopravnih obveza koje se ne temelje na javnopravnom ugovoru može se pokrenuti redovni sudski postupak; to se ne primjenjuje na sporove o postojanju i iznosu potraživanja naknade štete u okviru članka 14. stavka 1. druge rečenice Temelnog zakona. To ne utječe na posebne odredbe službeničkog prava i odredbe o sudskom postupku u slučaju naknade imovinskih gubitaka koji nastaju zbog povlačenja nezakonitih upravnih akata.

članak 167. VwGO-a

1. Osim ako nije drukčije propisano ovim zakonom, izvršenje se *mutatis mutandis* uređuje osmom knjigom *Zivilprozessordnung* (Zakon o građanskom postupku). Sud izvršenja je prvostupanjski sud.
2. Presude povodom tužbi za poništenje i tužbi za izdavanje akta mogu se proglasiti privremeno izvršivima samo zbog troškova.

članak 168. VwGO-a

1. Izvršenje se provodi

1. na temelju pravomoćnih i privremeno izvršivih sudskih odluka,
2. na temelju privremenih mjera,
3. na temelju sudskih nagodbi,
4. na temelju rješenja o utvrđenju troškova,
5. na temelju arbitražnih pravorijeka proglašanih izvršivima koje su donijeli javnopravni arbitražni sudovi ako je odluka o izvršivosti pravomoćna ili proglašena privremeno izvršivom.

2. U svrhu izvršenja strankama se na njihov zahtjev mogu izdati otpravci presude bez navođenja činjenica i obrazloženja odluke, pri čemu dostava tih otpravaka ima isti učinak kao dostava cjelovite presude.

članak 173. VwGO-a

Pod uvjetom da ovaj zakon ne sadržava odredbe o postupku, primjenjuju se *mutatis mutandis* Zakon o sudbenoj vlasti i Zakon o građanskom postupku, uključujući članak 278. stavak 5. i članak 278.a, ako to nije isključeno zbog bitnih razlika između dviju vrsta postupaka; ne primjenjuje se šesta knjiga Zakona o građanskom postupku. Odredbe glave 17. Zakona o sudbenoj vlasti primjenjuju se *mutatis mutandis* pod uvjetom da umjesto visokog zemaljskog suda odlučuje visoki upravni sud, umjesto *Bundesgerichtshofa* (Savezni vrhovni sud, Njemačka)

Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), a da se umjesto Zakona o građanskom postupku primjenjuje Zakon o upravnim sudovima. Sud u smislu članka 1062. Zakona o građanskom postupku nadležni je upravni sud, a sud u smislu članka 1065. Zakona o građanskom postupku nadležni je visoki upravni sud.

članak 753. Zakona o građanskom postupku, u verziji objavljenoj 5. prosinca 2005. (BGBl. I., str. 3202.; 2006., I., str. 431.; 2007., I., str. 1781.), kako je posljednji put izmijenjen člankom 19. Zakona od 22. veljače 2023. (BGBl. I., 2023., br. 51), u daljnjem tekstu: ZPO

1. *Ako nije dodijeljeno sudovima, izvršenje provode sudski izvršitelji koji su ga obvezni provesti u ime vjerovnika.*
2. *U svrhu provedbe naloga za izvršenje, vjerovnik može zatražiti pomoć pisarnice. Za sudskog izvršitelja kojeg angažira pisarnica smatra se da ga je angažirao vjerovnik.*
3. *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Savezno ministarstvo pravosuđa i zaštite potrošača, Njemačka) ovlašteno je da na temelju uredbe uz odobrenje Bundesrata (Savezno vijeće, Njemačka) uvede obvezujuće obrasce za nalog. Za naloge podnesene u elektroničkom obliku mogu se predvidjeti posebni obrasci.*
4. *Zahjebi i izjave stranaka te informacije, tvrdnje, stručna mišljenja, prijevodi i izjave trećih osoba koji se podnose u pisanom obliku mogu se podnijeti sudskom izvršitelju u obliku elektroničkog dokumenta. Na elektronički dokument primjenjuju se mutatis mutandis članak 130.a, uredbe donesene na temelju tog članka i članak 298. U skladu s člankom 130.a stavkom 2. drugom rečenicom savezna vlada može u uredbi odrediti posebne tehničke okvirne uvjete za prijenos i obradu elektroničkih dokumenata u postupcima izvršenja koje provode sudski izvršitelji.*
5. *Članak 130.d primjenjuje se mutatis mutandis.*

članak 764. ZPO-a

1. *Nalog za izvršne radnje i sudjelovanje u tim radnjama koji se dodjeljuje sudovima spada u nadležnost općinskih sudova kao sudova izvršenja.*
2. *Ako se u zakonu ne navodi drugi općinski sud, sudom izvršenja smatra se općinski sud na čijem se području nadležnosti provodi ili proveo postupak izvršenja.*
3. *Sud izvršenja donosi odluke u obliku rješenja.*

Obavijest o nadležnosti za prilaganje potvrde o izvršivosti odlukama tijelâ Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju od 3. veljače 1961., Bundesgesetzblatt, godina 1961., dio II., str. 50., u daljnjem tekstu: obavijest od 3. veljače 1961.

Za prilaganje potvrde o izvršivosti u skladu s člankom 192. stavkom 2. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice od 25. ožujka 1957. (Bundesgesetzbl. II., str. 753., 1014.) nadležan je savezni ministar pravosuđa.

III.

1. Odluka upravnog suda ovisi o tumačenju prava Unije, osobito članka 94. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 i članka 299. UFEU-a. Stoga postupak valja prekinuti prije donošenja odluke o tužbi i u skladu s člankom 267. prvim stavkom točkom (b) i člankom 267. drugim stavkom UFEU-a uputiti Sudu Europske unije zahtjev za prethodnu odluku.

(a) Prvo prethodno pitanje

Prvim pitanjem sud koji upućuje zahtjev nastoji doznati može li se pokrenuti sudski postupak pred sudovima Unije ako europska agencija zahtijeva izvršenje obveze plaćanja na temelju odluke protiv koje nije dopušten pravni lijek.

Njemački sud kojem je podnesena tužba može donijeti odluku o meritumu i time o osnovanosti tužbe samo ako je moguće pokrenuti sudski postupak pred predmetnim upravnim sudom i ako su ispunjeni drugi uvjeti za donošenje odluke o meritumu. U Njemačkoj postoji pet vrsta samostalnih sudova: redovni građanski i kazneni sudovi te radni, socijalni, financijski i upravni sudovi.

Sud pred kojim je pokrenut postupak treba po službenoj dužnosti ispitati dopuštenost pokrenutog sudskog postupka. Ako se pokrene postupak pred upravnim sudom, iako on nije moguć u skladu s člankom 40. VwGO-a i posebnim omogućujućim ili onemogućujućim odredbama, upravni sud pred kojim je pokrenut postupak treba u skladu s člankom 17.a stavkom 2. GVG-a uputiti spor sudu koji je nadležan za taj spor u prvom stupnju. Sud kojem je upućen spor ne smije vratiti predmet sudu koji mu ga je uputio niti ga uputiti sudu druge nadležnosti.

U skladu s člankom 17.a stavkom 4. prvom rečenicom GVG-a upućivanje se provodi rješenjem. U skladu s člankom 17.a stavkom 2. trećom rečenicom GVG-a rješenje o upućivanju obvezujuće je u pogledu sudskog postupka za sud kojem je upućen spor.

Rješenje o upućivanju iznimno nema obvezujući učinak u slučaju teških i očitih povreda prava ili očite pogreške. To je slučaj kad se upućivanje temelji na nepoštovanju osnovnih postupovnih načela ili na proizvoljnim stajalištima. O takvoj je proizvoljnosti riječ ako se očito zanemaruje pravna situacija, a za

stajalište koje se zastupa ne postoji objektivni razlog, tako da upućivanje odstupa od ustavnopravnog načela zakonom ustanovljenog suda u skladu s člankom 101. stavkom 1. drugom rečenicom GG-a na način koji više nije prihvatljiv.

Sud koji upućuje zahtjev stoga treba ispitati je li u konkretnom slučaju moguće pokrenuti postupak pred upravnim sudom. Postupak pred upravnim sudom može se pokrenuti ako je relevantna posebna odredba kojom se predviđa ta pravna posljedica (posebna omogućujuća odredba) ili ako su ispunjeni uvjeti općeg pravila u skladu s člankom 40. stavkom 1. prvom rečenicom VwGO-a te se spor izričito ne dodjeljuje drugom sudu (posebna onemogućujuća odredba).

U skladu s člankom 40. stavkom 1. prvom rečenicom VwGO-a sudski postupak može se pokrenuti pred upravnim sudovima u svim javnopravnim sporovima koji nisu ustavnopravne prirode ako se ti sporovi saveznim zakonom ili zakonom savezne zemlje izričito ne dodjeljuju nekom drugom sudu.

Sud koji upućuje zahtjev smatra da je relevantna poveznica za ocjenu pitanja može li se pokrenuti postupak pred upravnim sudom priroda pravnog odnosa navedenog u činjenicama koje je iznio tužitelj, iz kojeg proizlazi tužbeni zahtjev. Pravni odnos treba utvrditi na temelju tužbenog zahtjeva i činjenica koje su iznesene radi njegova obrazloženja. Stoga treba uzeti u obzir predmet spora, odnosno postupovni zahtjev koji je detaljnije određen stvarnom životnom situacijom (tužbeni razlog) iznesenom radi obrazloženja.

U ovom slučaju tužitelj zahtijeva plaćanje dospjele i neosporive upravne pristojbe u iznosu od 9950,00 eura na temelju Uredbe (EZ) br. 340/2008. Stoga je tužbeni zahtjev usmjeren na izvršenje obveze plaćanja u skladu s pravom u području izvršenja.

Pitanje je li moguće pokrenuti postupak pred upravnim sudom u izvršnim stvarima ovisi o podrijetlu akta. Materijalnopravna priroda prava koje treba izvršiti nije relevantna jer predmet postupka izvršenja više nije materijalnopravno utvrđenje, nego njegovo izvršenje uz pomoć sredstava moći države.

Nadležnost upravnih sudova za postupak izvršenja određuje se isključivo na temelju članka 167. VwGO-a, koji kao *lex specialis* isključuje primjenu općeg pravila iz članka 40. stavka 1. prve rečenice VwGO-a. Prevladava stajalište da iz članka 167. VwGO-a proizlazi da se tom odredbom određuje sudski postupak. Kako bi se primjenjivala posebna odredba iz članka 167. VwGO-a, treba postojati izvršivi akt iz postupka pred upravnim sudom u skladu s člankom 168. stavkom 1. VwGO-a. Sud koji upućuje zahtjev smatra da taj uvjet nije ispunjen u konkretnom slučaju jer tužitelj obvezuje tuženika na plaćanje a da prethodno nije pokrenut sudski postupak. Ne postoji sudska odluka o tome je li uopće nastala materijalnopravna osnova za plaćanje na temelju Uredbe (EZ) br. 340/2008. Tužitelj obrazlaže pravnu osnovu za plaćanje samo svojom odlukom SME (2013) 4439 od 20. studenoga 2013., protiv koje sada nije dopušten pravni lijek.

Moguće je da je članak 94. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 posebna onemogućujuća odredba, što ima za posljedicu da se ne može pokrenuti postupak pred upravnim sudom i da Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (Upravni sud Bavarske u Regensburgu) ne smije odlučivati o tužbi.

U skladu s člankom 94. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 odluka Žalbene komisije odnosno – u slučaju odluka kod kojih ne postoji pravo žalbe – odluka Agencije može se osporavati u postupku pred sudovima Unije, u skladu s člankom 263. UFEU-a. Odluka SME (2013) 4439 od 20. studenoga 2013. nije odluka u pogledu koje postoji pravo žalbe u skladu s člankom 91. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 jer se odluka Agencije temelji na članku 13. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 340/2008.

U skladu s izričitim tekstom članka 94. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 pokretanje postupka pred sudovima Unije dopušteno je samo ako se njime osporava odluka Agencije. Osporavanje u smislu te odredbe dopušteno je pod uvjetom da postupak pokrene fizička ili pravna osoba koja je obvezna platiti pristojbu. Međutim, sudsku zaštitu od tuženika, koji je obvezan platiti pristojbu, u ovom slučaju zahtijeva Agencija.

Tužitelj smatra da se u takvoj situaciji ne primjenjuje članak 94. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1907/2006. Točno je da se člankom 94. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 predviđa pravni lijek. Međutim, ta odredba ne omogućuje tužitelju da pokrene postupak radi ispunjenja obveze plaćanja. Isto tako, tužitelj nije nadležan izvršiti odluku protiv pravnih osoba u Njemačkoj.

Suprotno tomu, tuženik smatra da je za izvršenje mjera prava Unije nadležan sud Unije. Sudski postupak sveobuhvatno je uređen člankom 94. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1907/2006. Ne treba praviti razliku između utvrđenja upravne pristojbe i provedbe njezina izvršenja. Takvo umjetno razdvajanje ne dolazi u obzir jer se člankom 94. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 nastoji postići sveobuhvatna kontrola administrativnog djelovanja tužitelja kao tijela Unije.

Sud koji upućuje zahtjev slaže se s tuženikovim razmatranjima i smatra da je u skladu s člankom 94. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 moguće pokrenuti sudski postupak pred sudovima Unije. Kao dopuna tuženikovim tvrdnjama, u prilog nadležnosti sudova Unije ide činjenica da mjeru javnog tijela, u ovom slučaju u obliku odluke o iznosu upravnih pristojbi, izravno provodi agencija. Slijedom toga, riječ je o slučaju izravnog izvršenja prava Unije. Suprotno tomu, pokretanje sudskog postupka pred njemačkim upravnim sudovima moguće je samo u slučajevima u kojima nacionalna tijela poduzimaju upravne radnje u skladu s pravom Unije (neizravno izvršenje prava Unije) jer je riječ o aktu njemačke javne vlasti. Stoga se čini primjerenim da upravne odluke agencije koja je institucija Unije u cijelosti ispituju sudovi Unije.

Nadalje, u prilog nadležnosti sudova Unije ide odredba članka 299. četvrtog stavka UFEU-a, u skladu s kojom je za suspenziju izvršenja i sporove o daljnjem

postojanju materijalnog prava isključivo nadležan Sud Europske unije. Kako bi se zajamčila jedinstvena primjena prava u Uniji, sudovi Unije trebali bi moći ispitivati ne samo suspenziju izvršenja, nego i, uz iznimku članka 299. četvrtog stavka druge rečenice UFEU-a, cijeli postupak izvršenja.

Ako Sud Europske unije na prvo prethodno pitanje odgovori da članak 94. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 treba tumačiti na način da se u postupku može osporavati i izvršivost odluka Agencije, sud koji upućuje zahtjev traži uputu treba li, odnosno u kojem obliku, Općem sudu ili Sudu Europske unije uputiti upravni spor koji je u tijeku. Nacionalno pravo sadržava samo odredbe o upućivanju nacionalnim sudovima drugih nadležnosti.

(b) Drugo prethodno pitanje

Ako Sud Europske unije niječno odgovori na prvo prethodno pitanje, treba pojasniti je li odluka Agencije izvršiva u smislu članka 299. prvog stavka UFEU-a.

U skladu s člankom 299. drugim stavkom UFEU-a izvršenje je uređeno pravilima građanskog postupka koja su na snazi u državi na čijem se državnom području ono provodi. Međutim, u skladu s tekstom članka 299. prvog stavka UFEU-a ta odredba primjenjuje se samo na akte Vijeća, Komisije i Europske središnje banke kojima se nameće novčana obveza.

Točno je da članak 299. prvi stavak UFEU-a ne sadržava nikakvo ograničenje u pogledu prirode akata, nego se primjenjuje na sve akte kojima se nameće novčana obveza (presuda od 16. srpnja 2020., ADR Center SpA/Europska komisija, C-584/17, ECLI:EU:C:2020:576, t. 51.). Međutim, u skladu sa svojim tekstom, članak 299. UFEU-a primjenjuje se samo na akte Vijeća, Komisije i Europske središnje banke kojima se nameće novčana obveza. Izvršenje akata kojima se nameće novčana obveza, a koje su donijela druga tijela Unije kao što su, primjerice, agencije, nije izričito obuhvaćeno.

Članak 299. prvi stavak UFEU-a moguće je na temelju njegova strukturnog položaja te smisla i svrhe propisa također tumačiti na način da izvršenje akata drugih tijela Unije kojima se nameće novčana obveza ovisi o građanskom postupku koji je na snazi u predmetnoj državi članici (mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 7. studenoga 2019., ADR Center SpA/Europska komisija, C-584/17, ECLI:EU:C:2019:941, t. 44.).

U prilog širokom tumačenju članka 299. UFEU-a, u skladu s kojim su obuhvaćeni i akti Agencije kojima se nameće novčana obveza, ide i činjenica da ni Uredba br. 1907/2006 ni Uredba (EZ) br. 340/2008 ne sadržavaju posebne odredbe o izvršenju. Točno je da iz detaljnijeg razmatranja proizlazi da Agencija raspolaže ovlastima za naplatu upravnih pristojbi i naknada. Međutim, nema na raspolaganju sredstva za izvršenje odluka o upravnim pristojbama i naknadama protiv kojih nije dopušten pravni lijek. Kako bi pravo Unije imalo puni učinak, tijela Unije ovisе o tome mogu li prisilno izvršiti akte koje donesu.

Budući da ne postoje posebne odredbe o izvršenju u uredbama (EZ) br. 1907/2006 i br. 340/2008, nužno je pribjeći odredbi o izvršenju u skladu s člankom 299. UFEU-a.

U članku 299. drugom stavku prvoj rečenici UFEU-a upućuje se na pravila građanskog postupka koja su na snazi u državi članici na čijem državnom području treba provesti izvršenje. Izvršenje predviđeno građanskim postupkom u Saveznoj Republici Njemačkoj ovisi o odredbama osme knjige ZPO-a (članak 704. i sljedeći ZPO-a).

Ako je odluka SME (2013) 4439 izvršivi akt u smislu članka 299. prvog stavka UFEU-a, aktu kojim se nameće novčana obveza treba dodati potvrdu o izvršivosti, odnosno proglasiti ga izvršivim na zahtjev stranke koja traži izvršenje, što je u ovom slučaju Agencija. U skladu s člankom 299. drugim stavkom drugom rečenicom UFEU-a potvrdu o izvršivosti prilaže nacionalno tijelo koje odredi vlada svake države članice i o tome obavijesti Komisiju i Sud. U Saveznoj Republici Njemačkoj za to je nadležan savezni ministar pravosuđa (obavijest od 3. veljače 1961.). Nakon prilaganja potvrde o izvršivosti, stranka koja traži izvršenje može neposredno uputiti predmet tijelu koje je nadležno u skladu s nacionalnim pravom (članak 299. treći stavak UFEU-a). U Saveznoj Republici Njemačkoj nadležno tijelo izvršenja je sud izvršenja u skladu s člankom 764. ZPO-a ili sudski izvršitelj u skladu s člankom 753. ZPO-a.

U prilog primjenjivosti članka 299. UFEU-a ide i to da su ispunjeni drugi uvjeti za izvršenje. U smislu članka 299. UFEU-a izvršivi akt može se uputiti samo fizičkim i pravnim osobama. Taj uvjet ispunjen je u pogledu tuženika, koji je pravna osoba privatnog prava.

Osim toga, u skladu s člankom 299. UFEU-a izvršivim aktom smatra se akt u smislu članka 288. UFEU-a. Akti u smislu te odredbe nisu samo apstraktna i općenita pravna načela sekundarnog prava Unije kao što su uredbe ili direktive, nego i odluke. To se osobito odnosi na odluke upućene točno određenim osobama u skladu s člankom 288. četvrtim stavkom drugom rečenicom UFEU-a ako je riječ o obvezujućoj odluci koja izravno utječe na osobu kojoj je upućena. O obvezujućoj odluci riječ je kad je mjera namijenjena i prikladna za izravni pravni učinak, odnosno kada osobi kojoj je upućena neka odluka daje prava ili nameće obveze (presuda od 11. studenoga 1981., 60/81, International Business Machines Corporation/Komisija Europskih zajednica, ECLI:EU:C:1981:264, t. 9.; presuda od 22. lipnja 2000., C-147/96, Kraljevina Nizozemska/Komisija Europskih zajednica, ECLI:EU:C:2000:335, t. 25.; rješenje od 8. ožujka 1991., Emerald Meats/Komisija, C-66/91, ECLI:EU:C:1991:110, t. 26.). U ovom slučaju ispunjen je i taj uvjet. Odluka Agencije protiv koje nije dopušten pravni lijek obvezuje tuženika na plaćanje upravne pristojbe.

(c) Treće prethodno pitanje

Trećim prethodnim pitanjem sud koji upućuje zahtjev nastoji doznati treba li široko tumačiti upućivanje na pravila građanskog postupka koja su na snazi u državi na čijem se državnom području provodi izvršenje. Njemačkim pravilima građanskog postupka ne uređuje se samo pravilni postupak izvršenja, nego i nadležno tijelo izvršenja. Kao nadležno tijelo izvršenja u Saveznoj Republici Njemačkoj dolazi u obzir sud izvršenja (članak 764. ZPO-a) ili sudski izvršitelj (članak 753. ZPO-a). Ako članak 299. UFEU-a treba tumačiti na način da se ne upućuje samo na postupak provedbe izvršenja, nego i na pravila o nadležnom tijelu izvršenja, iz toga proizlazi kojem sudu treba uputiti ovaj spor.

2. Prethodna pitanja upućena Sudu Europske unije relevantna su za donošenje odluke.

Sud koji upućuje zahtjev zastupa preliminarno stajalište da puno argumenata ide u prilog tome da nije moguće pokrenuti sudski postupak pred upravnim sudovima. Ako Sud Europske unije potvrdno odgovori na prvo pitanje, moguće je pokrenuti sudski postupak pred Općim sudom ili Sudom Europske unije, tako da sud koji upućuje zahtjev ne može donijeti odluku o meritumu. Suprotno tomu, ako Sud Europske unije potvrdno odgovori na drugo i treće pitanje, moguće je pokrenuti sudski postupak pred redovnim sudovima.

Ako tužitelj pokrene postupak pred upravnim sudom, iako on nije moguć u skladu s člankom 40. VwGO-a i posebnim omogućujućim ili onemogućujućim odredbama, upravni sud pred kojim je pokrenut postupak treba u skladu s člankom 173. prvom rečenicom VwGO-a u vezi s člankom 17.a stavkom 2. prvom rečenicom GVG-a uputiti spor nadležnom sudu druge nadležnosti.

Upućivanje stoga dolazi u obzir tek kad se pojasne prethodna pitanja.

Protiv odluke nije dopušten pravni lijek (članak 146. stavak 2. VwGO-a po analogiji).

[omissis]

[potpisi]

Za točnost i cjelovitost prijepisa

Regensburg, 14. travnja 2023.

[omissis]

[bilješka o prijepisu]